

Benådningsinstituttet i kriminalrettslig belysning¹⁾

Av dr. jur. ANDERS BRATHOLM.

Institutt for kriminologi og strafferett, Oslo.

I. I de senere år har benådningsinstituttet flere ganger vært under offentlig debatt både hos oss og i de andre nordiske land. Diskusjonen har vært særlig heftig i Sverige, hvor det i 1953 utkom en monografi om dette emne — „Brott och nåd“ — av Alvar Nelson.²⁾ I Danmark ble emnet behandlet på årsmøtet i Dansk kriminalistforening i 1946.³⁾ Mens diskusjonen i våre naboland særlig har gjeldt prinsippene for benådning, har dette i liten grad preget debatten hos oss. Benådningsinstituttet er i det hele blitt sparsomt behandlet i norsk rettsteori. Spesielt er instituttets kriminalrettslige sider blitt lite drøftet, noe som synes å bero på at benådning tradisjonelt er blitt ansett som først og fremst et statsrettslig emne. Det er imidlertid et spørsmål om ikke benådning med tiden har fått en sterkere tilknytning til kriminalretten. Iallfall er det vanskelig å danne seg et realistisk bilde av benådningsinstituttets rettslige karakter og praktiske betydning uten å se det også i en kriminalrettslig sammenheng.

I denne forelesning vil jeg fortrinnsvis ta opp de kriminalrettslige sider av benådningsinstituttet. — Benådningspraksis i landssviksaker, som reiste nokså spesielle spørsmål, vil ikke bli behandlet.

II. Benådning kan defineres som en *individuell* ettergivelse av straff besluttet av Kongen i statsråd. Hjemmelen for benådningsmyndigheten er grunnlovens § 20, hvor det i første ledd heter at Kongen har rett til i statsråd å benåde forbrytere etter at dom er falt.

Benådningen kan være hel eller delvis, betinget eller ubetinget. I samsvar med ordlyden i § 20 („den ham tildømte Straff“) har det alltid vært antatt at det bare kan benådes for „straff“, dvs. for reaksjoner som loven selv betegner som straff. Man kan derfor ikke benåde for de kriminalrettslige særreaksjoner: tvangsarbeid, sikring, forvaring og arbeidsskole, som ikke er straff i juridisk forstand. Men i særlige tilfelle vil det være behov for å kunne innstille anvendelsen av disse reaksjoner, og i lovreglene

1) Prøveforelesning for den juridiske doktorgrad over selvvalgt emne den 16. oktober 1958.

2) Stockholm 1953.

3) Innledning ved Poul Andersen og W. E. v. Eyben, trykt i NKÅ 1946—47 s. 131 f.

om dem er det tatt med bestemmelser om dette.⁴⁾ Bare når det gjelder forvaring, mangler man en alminnelig regel om innstilling, men siden forvaring nå for tiden anvendes meget sjelden i praksis har ikke denne mangel særlig betydning.

III. Grunnlovens § 20 var lenge den eneste bestemmelse som ga hjemmel for å ettergi straff, men etterhvert er det kommet en rekke andre regler om ettergivelse. Således fikk man regler om påtaleunntatelse, betinget dom og løslatelse på prøve, henholdsvis i 1887, 1894 og 1900.

Senere er det kommet flere andre bestemmelser som gir adgang til å ettergi straff i spesielle tilfelle.⁵⁾ Viktigst er vel den regel som man fikk i strl. § 39 nr. 5 i forbindelse med sikringslovgivningen av 1929, om at Justisdepartementet kan ettergi straff idømt sammen med sikring, når sikringsmidler tas i bruk.⁶⁾

Man ville gi et ufullstendig bilde av utviklingen, dersom man unnlot å nevne at de forskjellige ettergivelsesregler har fått en stadig større anvendelse i praksis. Dels skyldes dette at man har fått en videre adgang til å ettergi straff i medhold av særbestemmelser, men først og fremst beror økningen på en omlegning av praksis uten støtte i ny lov.

Resultatene av den store og økende ettergivelse av straff utenom benådning, kan belyses ved et par tall. Mens i 1880 ca. 90 prosent av dem over 14 år som ble grepet i en handling svarende til de nåværende forbrytelser, ble idømt ubetinget fengsel og resten en bot, er det i dag bare ca. 25 prosent som i forbrytelses-sak dømmes til ubetinget fengsel, mens 65 prosent slipper med påtaleunntatelse eller betinget dom, og de øvrige 10 prosent med bot. Samtidig er det blitt mer alminnelig å avkorte de idømte straffer gjennom løslatelse på prøve.

IV. Det er nærliggende å anta at den økende ettergivelse av straff i medhold av særbestemmelser må ha innvirket på benådningshyppigheten. Man skulle tro at jo flere som får ettergitt straffen på annen måte, desto mindre blir behovet for benådning.

En gjennomgåelse av benådningsstatistikken, som for øvrig er noe ufullstendig, tyder på at det er en viss sammenheng til

⁴⁾ For tvangsarbeid, se lov av 12. des. 1958 § 43, for sikring, se strl. § 39 nr. 3 og for arbeidsskole, se lov nr. 2 av 1. juni 1928 § 8.

⁵⁾ Se f. eks. lov av 31. mai 1900 §§ 5 og 18 og lov nr. 2 av 1. juni 1928 § 2. Straffeloven har en rekke bestemmelser om at *retten* kan ettergi forskyldt straff i visse tilfelle, se f. eks. §§ 58, 59 og 228 tredje ledd. — Etter lov av 12. des. 1958 § 45 kan Fengselsstyret, når særlige grunner tilsier det, løslate en fange kort tid før løslatelse ellers skulle skje.

⁶⁾ § 39 nr. 5 forstås slik at det bare er adgang til å ettergi straff som er idømt *samtidig* med sikringen. Straff som en sikret person ilegges uten samtidig å idømmes ny sikring, må i tilfelle ettergis ved benådning.

stede. Tallet på benådnings saker lå særlig høyt i slutten av det forrige århundre. Senere falt det, slik at det i siste halvdel av 1930-årene var under en fjerdedel av tallet omkring århundredskiftet, enda antall straffede hadde økt endel i perioden.⁷⁾ Men noen jevn nedgang har det ikke vært. Benådningstallet har til tider vært stigende, noe som antagelig i første rekke beror på at straffelovgivningen på enkelte områder er kommet i utakt med den almennlige rettsfølelse. Variasjonene kan også i noen utstrekning skyldes omlegning i praksis.

I årene etter krigen var benådningstallet særlig høyt, også når landssviksaker holdes utenfor. Dette skyldes bl. a. at mange dommer avsagt under okkupasjonen ble gjenstand for en ny vurdering, når alle opplysningene kunne legges frem. I de siste årene er benådningstallet gått vesentlig ned, noe som iallfall delvis skyldes at adgangen til å idømme betinget straff ble vesentlig utvidet ved en lovendring av 3. juni 1955, jfr. nærmere nedenfor.⁸⁾

I den nordiske diskusjon om benådning er det fra dansk og svensk hold foretatt sammenligninger mellom benådningspraksis i de forskjellige nordiske land på grunnlag av den offisielle benådningsstatistikk.⁹⁾ Det synes imidlertid som om man ved disse sammenligninger ikke har lagt tilstrekkelig vekt på de forskjellige feilkilder som gjør seg gjeldende. Viktige feilkilder er den ulike avgrensning av benådnings- og straffebelegget i de forskjellige land, og forskjeller når det gjelder mulighetene for å ettergi straff eller straffelignende reaksjoner på andre måter enn ved benådning. En betryggende utført sammenligning ville kreve et langt mer omhyggelig studium av de bakenforliggende forhold enn hva som hittil er foretatt, dersom man ved undersøkelsen skal kunne gjøre seg håp om å finne frem til mulige reelle forskjeller i benådningspraksis og ikke bare til nokså intetsigende forskjeller i prosenttall. En grundig undersøkelse burde for øvrig ha med „case studies“ som en kontroll av de statistiske funn.

V. Av betydning for benådningshyppigheten er hvilke grunner eller hensyn som det legges vekt på ved avgjørelsen. Disse hensyn synes å variere noe fra land til land, og de har også skiftet i tidens løp.

Ser vi på grunnloven, finner vi ikke der noen veiledning om hvilke hensyn som kan komme i betraktning ved avgjørelsen.

⁷⁾ Kriminalstatistikken hadde til og med publikasjonen for 1919—20 endel statistiske opplysninger om benådning. Oppgaver for de senere år har jeg fått av Fengselsstyret.

⁸⁾ I årene 1954—1957 var antall benådningssøknader henholdsvis 809, 728, 566, 522. Innvilget ble 235, 169, 61 og 83 søknader. Ca. $\frac{3}{4}$ av de innvilgede søknader gjelder fengselsstraff.

⁹⁾ Se v. *Eyben* i NKA 1946—47 s. 152 f., *Petrén* i Statsvetenskaplig Tidskrift 1954 s. 392, 396, *Kjellin* l. c. s. 509 og SvJT 1955 s. 164.

Dette kunne tyde på at benådningsmyndigheten står fritt, men det er ikke tilfellet. Lenge var imidlertid skjønnet ubegrenset. Under enevoldstiden var benådningsretten et personlig prerogativ for kongen, én side av hans maktfullkommenhet; han kunne la være å benåde eller benåde etter et fritt skjønn: som uttrykk for et lune, for å markere en gledelig nasjonal begivenhet, eller som en ren barmhjertighetsgjerning. En annen sak er at det nokså tidlig festnet seg visse retningslinjer for utøvelsen av benådningsmyndigheten. Således ble det i det 17. og 18. århundre svært ofte benådet for å lempe på Norske Lovs strenge og uelastiske straffebud, som svarte dårlig til tidens rettsoppfatning.

Etterhvert som kongemakten ble begrenset, ble det også trukket opp visse grenser for utøvelsen av benådningsretten. Innføringen av grunnloven med dens maktfordelingsprinsipp førte til at benådningsmyndigheten måtte utøves i samsvar med dette prinsipp. Benådningsretten kan ikke brukes på en slik måte at den illojalt griper inn på lovgiverens eller domstolenes kompetanseområde. Således kan ikke en lov som den utøvende makt er uenig i, undergraves ved en utstrakt benådning av personer som er dømt etter vedkommende lov. Men også andre begrensninger i benådningsretten må antas å gjelde.

Jeg skal i det følgende forsøke å gjøre rede for grensene i forbindelse med en drøftelse av de praktisk viktigste benådningsgrunner. Drøftelsen vil skje i nær tilknytning til benådningspraksis, slik som jeg kjenner den gjennom et års virksomhet i Fengselsstyret (Justisdepartementet), som har den forberedende behandling av benådnings sakene. Riktignok gis det ingen formell begrunnelse for avgjørelsen i en benådnings sak, og det er derfor ikke alltid så lett å vite hvilke hensyn som det har vært lagt vekt på. Men undertiden gis det i anmerkningens form en intern skriftlig begrunnelse ved saksbehandlingen i departementet; det foreligger også endel departementale notater, hvor spørsmålet om benådningsgrunnene og grensene for utøvelsen av benådningsmyndigheten er drøftet. Dette materiale, sammenholdt med det som anføres av domfelte og de myndigheter som eventuelt har støttet søknaden, gir et ganske godt innblikk i de omstendigheter som får betydning ved avgjørelsen.

De benådningsgrunner som påberopes faller som regel i en av tre hovedgrupper: 1) Svakheter ved lovgivningen, 2) svakheter ved dommen og 3) omstendigheter som først er blitt kjent etter dommen eller som er oppstått etter denne. Ofte påberopes i én og samme søknad grunner som går inn under flere av disse grupper.

1) Den benådningsgrunn som hyppigst blir påberopt, gjelder svakheter ved lovgivningen. Innvendingen kan gjelde straffeprosessloven, reglene om fullbyrdelsen, eller — og det er det vanligste — den straffebestemmelse som er anvendt.

Før adgangen til å gi betinget dom ble utvidet i 1955, ble benådningensinstituttet først og fremst brukt til å gjøre en fengselsstraff betinget i tilfelle hvor retten etter loven var avskåret fra det. Særlig hyppig skjedde dette i årene like før lovendringen av 1955, da det hvert år var 120—150 personer, eller 2—3 ganger så mange som i 30-årene, som ved benådning fikk gjort fengselsstraffen betinget. Men etter lovendringen falt tallet til 30—40 årlig, uten at det dermed er sagt at hele nedgangen skyldtes lovrevisjonen.

De fleste av de betingede benådnninger gjelder i dag slike tilfelle hvor bare *en del* av fengselsstraffen ettergis. Slik nedsettelse skjer særlig overfor sedelighetsforbrytere i tilfelle hvor selv lovens minstestraft antas å være for streng. Undertiden skjer benådningen ved at den domfelte løslates på prøve på et tidligere tidspunkt enn det etter reglene om prøveløslatelse er adgang til.

Den utstrakte bruk av benådningensinstituttet hos oss som et korrektiv til lovbestemmelser som antas å virke urimelige i det enkelte tilfelle, reiser visse konstitusjonelle problemer. Man kan spørre om ikke benådningsmyndigheten på illojal og grunnlovsstridig måte har grepet inn på lovgiverens kompetanseområde ved i så stor utstrekning å gjøre en straff betinget i tilfelle hvor domstolene etter regler fastsatt av den lovgivende myndighet, har vært avskåret fra det.

Noen slik illojalitet kan neppe påvises. Forholdet har ikke vært at regjeringen har tatt sikte på ved benådning å undergrave de gjeldende lovregler. En gjennomgåelse av benådningssakene og de behandlende instansers bemerkninger gir ikke grunnlag for en slik oppfatning. Man får tvertimot inntrykk av at benådningsmyndigheten har gjort hva den har kunnet for å begrense benådningstallet. Når det likevel til tider er blitt ganske høyt, skyldes dette i første rekke de sterke anbefalinger som de fleste av de søknader som senere innvilges har fått fra retten og/eller påtalemyndigheten. Disse uttalelser fra særlig sakkyndig og ansvarlig hold måtte rimeligvis gi benådningsmyndigheten inntrykk av at de lovregler som det har vært dømt etter, ikke lenger svarte til rettsoppfatningen, eller virket urimelig hårdt i det enkelte tilfelle. Og er *det* tilfellet, er det etter den gjeldende statsrettslige lære anledning til å bruke benådningensinstituttet som et korrektiv til lovreglene.¹⁰⁾

Den omstendighet at Stortingets protokollkomité, som årlig gjennomgår statsrådets benådningsprotokoller, ikke har grepet inn overfor benådningspraksis, må også ha gitt benådningsmyndigheten inntrykk av at lovgiverens kompetanseområde ikke har vært krenket.

¹⁰⁾ Jfr. *Castberg*, Norges statsforfatning II, Oslo 1947 s. 193 og *Andenæs*, Statsforfatningen i Norge, Oslo 1948 s. 197.

2) Mens benådningsinstituttet hos oss har hatt en betydelig anvendelse som et korrektiv til lovregler som antas uhensiktsmessige, er det mer sjelden at benådning gis for å rette på en dom som det er grunn til å kritisere.

Kritikken i en benådningssøknad gjelder som regel straffutmålingen, og i så fall hevdes det gjerne at en utmålt ubetinget straff burde ha vært gjort betinget.

Hvis det er en Høyesterettsdom som er angrepet, er sjansene for at søknaden skal føre frem uhyre små, idet benådningsmyndigheten anser seg avskåret fra å overprøve Høyesteretts straffutmåling; dette ansees med rette som et utilbørlig inngrep på den øverste domstols kompetanseområde.

Også når dommen er avsagt av en underordnet rett, vil en benådningssøknad begrunnet i at det er utmålt for streng straff, vanskelig få medhold. Benådningsmyndighetens oppfatning er at dersom domfelte finner straffen for streng, må han henvises til å søke den endret ved anke. Søknad om benådning anerkjennes ikke som en snarvei til å få prøvd straffutmålingen utenom de ordinære instanser. Men dette prinsipielle utgangspunkt forhindrer ikke at det unntaksvis ansees som forsvarlig å benåde.

Dette vil således kunne være tilfellet, dersom ankefristen er oversittet, og det er overveiende sannsynlig at straffen ville ha blitt nedsatt, dersom domfelte i tide hadde påanket dommen til Høyesterett. Riktignok kan påtalemyndigheten anke til gunst for domfelte ubundet av frister (strpl. § 382 tredje ledd), og undertiden vil det være naturlig at dette skjer, særlig når påtalemyndigheten anbefaler søknaden med den begrunnelse at straffen er for streng. Men forholdene kan ligge slik an at straffen bør nedsettes ved benådning, og det skjer også i noen tilfelle.

Det hender undertiden at den dømmende rett selv anbefaler, eller antyder, at straffen gjøres betinget ved benådning, i tilfelle hvor retten selv kunne utmåle en betinget straff.

Når retten overlater den endelige avgjørelse til benådningsmyndigheten, kan dette bero på forskjellige forhold. Undertiden er forklaringen at retten er i sterk tvil om den skal idømme betinget eller ubetinget straff, og som et kompromiss velger den ubetinget, samtidig som benådning antydes eller direkte anbefales. I enkelte tilfelle kan denne løsning skyldes at retten har sine tvil om Høyesterett ville akseptere betinget straff, dersom dommen skulle bli påanket.

I andre tilfelle er det hensynet til almenprevensjonen som gjør at retten avstår fra å anvende betinget straff. Tanken er at de almenpreventive hensyn varetas i tilstrekkelig grad ved at dommen *utad* fremstår som ubetinget. Det har for øvrig hendt at påtalemyndigheten ut fra dette syn har henstilt til retten å anbefale straffen omgjort til betinget ved benådning, samtidig som det nedlegges påstand om ubetinget dom. Jeg henviser i

denne forbindelse til dom av Høyesterett inntatt i Rt. 1957 s. 553. Høyesterett tok imidlertid ikke påstanden tilfølgende, men idømte en betinget straff.

Så vidt jeg kan se, har for øvrig Høyesterett vært meget tilbakeholdende med å anbefale benådning i tilfelle hvor retten selv har stått fritt i straffutmålingsspørsmålet. Ved en gjennomgåelse av Norsk Retstidendes register siden århundreskiftet har jeg ikke funnet noen helt klare tilfelle hvor retten har anbefalt straffen nedsatt ved benådning istedenfor selv å utmåle en mildere straff, men noen saker kan være oversett. I noen nokså spesielle tilfelle har Høyesterett vært inne på muligheten av at straffen nedsettes ved benådning, men uten egentlig å anbefale dette, se f. eks. Rt. 1949 s. 1003, 1951 s. 400 og 1955 s. 341.

Undertiden er det på domstiden uklart om sykdom eller andre spesielle forhold hos domfelte, vil gjøre fullbyrdelsen til en særlig påkjenning for ham. Det hender i slike tilfelle at Høyesterett idømmer ubetinget straff samtidig som det antydes at benådning bør komme på tale, dersom det skulle vise seg at fullbyrdelsen vil være en for stor belastning for domfelte, se f. eks. Rt. 1955 s. 341.

Hvis det først er på det rene, eller meget sannsynlig, at lidelsen er av den art at fullbyrdelse ikke bør skje, pleier Høyesterett å idømme betinget straff istedenfor å overlate spørsmålet om ettergivelse til benådningsmyndigheten, se som eksempler Rt. 1951 s. 342, 1955 s. 534 og 1957 s. 436.

I motsetning til Høyesterett er det ikke sjelden at de underordnede domstoler anbefaler at en straff blir gjort betinget ved benådning, i tilfelle hvor retten like godt selv kunne idømme betinget straff. Undertiden gis anbefalingen av en eller flere av rettens medlemmer etter domsavsigelsen.

Benådningsmyndigheten har vært meget tilbakeholdende med å benåde i slike tilfelle. Men unntaksvis er det blitt benådet, forutsatt at dette ikke er blitt antatt å være i strid med Høyesteretts straffutmålingspraksis. Hvis dette er tilfellet, det gjelder f. eks. en typisk „promillesak“, vil benådningssøknaden neppe føre frem.

Etter den gjeldende lære er det ikke adgang til å benåde med den begrunnelse at skyldspørsmålet er galt avgjort, idet dette ville bety et urettmessig inngrep på domstolens kompetanseområde.¹¹⁾ Det kan dessuten hevdes at domfelte ikke er tjent med benådning i slike tilfelle, men bør få saken gjenopptatt. Mens benådning bare fører til ettergivelse av straffen, vil gjenopptagelse kunne resultere i frifinnelse.

¹¹⁾ Se *Castberg* l. c. s. 193—194, *Andenæs* l. c. s. 197 og *Skeie*, *Den norske strafferett* I, Oslo 1937, s. 692, se også *Nelson*, *Brott och nåd*, Sth. 1953, s. 126—127.

Dette er riktig nok, men det forhindrer ikke at det *kan* forekomme tilfelle hvor benådning likevel bør gis. Det vil således kunne tenkes at vilkårene for gjenopptagelse ikke foreligger, skjønt det er grunn til å tro at skyldspørsmålet er galt avgjort. Kravet om at benådningsmyndigheten skal vise lojalitet overfor domstolene bør neppe strekkes så langt at man unnlater å korrigere uriktige dommer med de midler som står til disposisjon.¹²⁾

3) Mens man ved å gjennomføre en mest mulig hensiktsmessig straffelovgivning og strafferettspleie vil kunne redusere tallet på benådnings saker som skyldes svakheter ved lovgivningen — en betydelig reduksjon skjedde for øvrig, som alt nevnt, etter lovrevisjonen av 1955 — vil det alltid være endel tilfelle, hvor benådning bør gis fordi det *etter* dommen er kommet til nye opplysninger, som gjør at fullbyrdelse av straffen vil virke urimelig. Man må kunne si at sannsynligheten for at nye relevante omstendigheter skal kunne inntre, øker med tempoet og mobiliteten i samfunnet. I samme retning virker den økende individualisering, når det gjelder valg av straff. Undertiden vil forholdet være at en mindre endring i domfeltes livssituasjon stiller reaksjonsspørsmålet i et helt nytt lys. Hvis det må antas at dommen etter alminnelig praksis burde ha vært mildere, dersom endringen hadde inntruffet *før* domsavsigelsen, kan meget tale for å mildne straffen ved benådning. Men vilkåret bør normalt være at de inntrufne omstendigheter tilsier en *vesentlig* endring av straffen. På grunn av benådningens ekstraordinære karakter, bør lempning bare skje når straffen åpenbart er for streng. Det bør for så vidt gjelde et lignende prinsipp for benådningsmyndigheten som for Høyesterett, når den skal prøve meddomsrettens eller lagmannsrettens straffutmåling, jfr. strpl. § 395. Men det må tilføyes at det unntaksvis kan være grunn til å foreta en mindre nedsettelse av straffen, f. eks. for å bøte på svakheter ved de gjeldende regler om varetektsfradrag eller for å kunne løslate en fange på et individualpreventivt sett særlig gunstig tidspunkt.

En rask fullbyrdelse av straffen vil redusere sannsynligheten for at det inntre omstendigheter som stiller reaksjonsspørsmålet i et nytt lys. Men undertiden går det atskillig tid før fullbyrdelse finner sted. I enkelte tilfelle gir politiet eller statsadvokaten utsettelse med fullbyrdelsen etter strpl. § 474, men det hender også at utsettelse skjer uten formell beslutning. Undertiden gis utsettelse med tanke på en senere benådning. Det gjelder særlig i

¹²⁾ Jfr. *Hurwitz*, Den danske kriminalret, Almindelig del, Kbhvn. 1952, s. 757, hvor det heter at det i særlige unntagelsestilfelle kan være saklig forsvarlig å benåde med den begrunnelse at skyldspørsmålet er galt avgjort. — *Mikal Hette*, som i 1907 ble dømt til livsvarig fengsel for overlagt drap og i 1943 frifunnet (post mortem) etter gjenopptagelse, ville neppe ha blitt benådet i 1914 om det ikke allerede da hadde gjort seg alvorlig tvil gjeldende om han var skyldig.

tilfelle hvor straffutmålingsspørsmålet har voldt atskillig tvil og hvor det er grunn til å tro at domfelte vil legge om sin livsførsel. Han er f. eks. kommet i fast arbeid eller betaler av på erstatning som han er blitt ilagt.

Hvis domfelte innfrir forventningene, vil det kunne bli gitt nye utsettelse, og dommen blir undertiden 1 å 2 år gammel før det innsendes benådningssøknad, som gjerne er anbefalt av påtalemyndigheten.

Anbefalingen og domfeltes endrede livsførsel, sammen med den lange tid som er gått siden domsavsigelsen, vil nødvendigvis veie tungt ved avgjørelsen. Benådningssøknaden vil stå særlig sterkt, dersom den ubefingede straff er begrunnet med at fullbyrdelse finnes nødvendig for å avholde domfelte fra å begå nye straffbare handlinger. Hvis domfelte gjennom lengre tid har vist god sosial tilpasning, vil det i regelen ikke være grunnlag for å anta at fullbyrdelse er nødvendig for å hindre gjentakelse.

Undertiden synes hjemmelen for påtalemyndighetens beslutning om soningsutsettelse å ha vært noe tvilsum, og Justisdepartementet har derfor tatt opp med riksadvokaten spørsmålet om hva man kan gjøre for å hindre at strafffullbyrdelsen uten nødvendighet trekkes i langdrag.

Ikke sjelden påberopes sykdom som grunnlag for benådning. Utviklingen av den psykosomatiske medisin synes å ha ført til at denne benådningsgrunn påberopes hyppigere enn før.

I alminnelighet blir ikke sykdom anerkjent som benådningsgrunn, men vil bare kunne gi grunnlag for utsettelse med fullbyrdelsen, eventuelt for straffavbrudd, dersom fullbyrdelsen alt er påbegynt. Men er det på det rene eller overveiende sannsynlig at domfelte ikke vil bli soningsdyktig innen rimelig tid, eller utgjør straffetruselen en særlig påkjenning som må antas å forverre hans helbredstilstand, vil benådning kunne bli gitt.

Når sykdom påberopes som benådningsgrunn, kreves det legeattest med fyldige opplysninger om sykdommens art og de forhold som antas å utelukke fullbyrdelse.

Benådningsmyndigheten kan selvsagt ikke uten videre legge legens oppfatning av fullbyrdelsesspørsmålet til grunn. Mens det er legens sak å vurdere den medisinske risiko ved fullbyrdelsen, er det benådningsmyndigheten som må avgjøre om denne risiko i det konkrete tilfelle veier tyngre enn de hensyn som taler for fullbyrdelse.

Undertiden vil risikoen kunne reduseres betydelig ved at straffen utholdes i Fengselssykehuset eller i åpen anstalt, eller under andre særlige forhold.

VII. De forskjellige benådningsgrunner, hvorav de viktigste her er nevnt, bidrar til å realisere benådningsinstituttets øyemed. Det er alminnelig antatt at benådningsinstituttets øyemed er å

hindre fullbyrdelse av straff i tilfelle hvor dette på grunn av særlige omstendigheter vil være urimelig eller urettferdig. Benådningsinstituttet blir således en sikkerhetsventil i reaksjonssystemet, som bidrar til å øke tilliten til rettsordenen, forutsatt at benådningspraksis er i samsvar med den alminnelige rettsfølelse og ikke på utilbørlig måte griper inn på lovgiverens eller domstolenes myndighetsområde.

Ved siden av disse tilsiktede virkninger har benådningsinstituttet, på samme måte som straffen, visse utilsiktede virkninger, som også må tas i betraktning ved vurderingen av instituttets sosiale funksjon.

De virkninger eller funksjoner som det her er tale om, stiller seg noe forskjellig enten man ser dem fra benådningsmyndighetens, lovgiverens, påtalemyndighetens, rettens eller domfeltes synspunkt.

Gjennom utøvelsen av benådningsmyndighet blir Justisdepartementet og regjeringen til en viss grad holdt å jour med hvordan kriminalretten virker i praksis; uttalelser i benådnings saker fra retten, påtalemyndighet, vernelag og andre myndigheter, viser hvordan lovgivningen vurderes på ansvarlig og sakkyndig hold og om det eventuelt er behov for lovendringer. Benådningsinstituttet kan på den måten virke som en brekkstang for kriminalrettslige reformer. Men samtidig kan instituttet bli en sovepute for lovgiveren og regjeringen, som vet at svakheter ved lovene kan rettes på gjennom benådning, og derfor utsetter reformene. Uten benådningsregler hadde det f. eks. neppe vært mulig i så lang tid å opprettholde de høye minimumsstraffer i straffelovens sedelighetskapitel.¹³⁾ Men i visse tilfelle vil utsettelsen av en reform være en fordel. Myndighetene får tid til å se om misnøyen med loven er utbredt og varig, eller om den er av mer tilfeldig art.

Også under reformarbeidet kan benådningsinstituttet få betydning. Mulighetene for å rette på konkret urimelighet ved benådning vil kunne gjøre det forsvarlig av hensyn til lovens effektivitet å gi den en videre rekkevidde, eller belegge overtredelsen med høyere minstestraft, enn man ellers ville ha gjort.

Også for påtalemyndigheten og domstolene betyr benådningsinstituttet en sikkerhetsventil, som de kan regne med under myndighetsutøvelsen. Dommen behøver ikke bli det siste ord i saken, og bevisstheten om dette gjør i enkelte tilfelle ansvaret lettere å bære. På den måten får benådningsinstituttet en positiv mentalhygienisk funksjon for påtalemyndighet og domstoler. Men også denne medalje har sin bakside. Bevisstheten om at straffen kan mildnes ved benådning kan innebære en fristelse til å skyve ansvaret for den endelige avgjørelse i særlig vanskelige

¹³⁾ Straffelovrådet arbeider nå med en revisjon av straffelovens sedelighetskapitel.

saker over på benådningsmyndigheten. Særlig gjelder dette dersom benådningspraksis er liberal, mens en streng praksis vil gjøre påtalemyndighet og domstolene mer varsomme i dette stykke.

Men samspillet mellom rettspraksis og benådningspraksis går utover dette. Det skjer vel i det lange løp en gjensidig påvirkning. Det kriminalpolitiske grunnsyn som ligger til grunn for benådningspraksis vil kunne påvirke straffutmålingspraksis, og omvendt. Tilsvarende stiller det seg med benådningspraksis og praksis ved påtaleunntatelse.

Også for domfelte kan benådningsinstituttet bety en mentalhygienisk avlastning. Mulighetene for benådning kan gjøre dommen mer utholdelig, men kan også skape en urealistisk innstilling, som kan være til skade for den dømte.¹⁴⁾

Undertiden har en søknad om benådning som eneste formål å forhale fullbyrdelsen, siden en straff etter strpl. § 473 ikke kan fullbyrdes mot domfeltes vilje, så lenge søknaden er under behandling. Store ulemper ved denne ordning kan neppe påvises. Utsettelsen behøver ikke å overskride en måneds tid, som det gjerne tar før søknaden kan bli avgjort i statsråd.¹⁵⁾ Hvis det er fare for at domfelte vil benytte friheten til å begå nye forbrytelser eller unndra seg straffen, vil han etter omstendighetene kunne undergis varetektsfengsel inntil fullbyrdelse kan skje.

En samlet vurdering av benådningsinstituttet må gi som resultat at det stort sett har en positiv funksjon. Særlig er de tilskitete virkninger viktige, men det synes også som de utilsiktede virkninger har en overveiende positiv funksjon, selv om det er vanskeligere å vurdere deres betydning.

Som en sammenfatning må man kunne si at benådningsinstituttet er et uunnværlig ledd i reaksjonssystemet. Det er visstnok heller ikke noe land som greier seg uten benådningsregler. Under den franske revolusjon ble de opphevd, idet man mente at de var overflødige etterat man hadde fått en tidsmessig straffelovgivning og strafferettspleie, men det gikk ikke lang tid før det ble påkrevd å gjeninnføre rettsinstituttet.

¹⁴⁾ *Nelson* l. c. s. 132 fremhever at utsikten til benådning kan gjøre en fange mindre interessert i å underkaste seg behandling. „Hoppet om nåd kastar ett overkligt ljus över ofrihetens vardag“. Jfr. Justisdepartementets skriv av 20. oktober 1906 (i *Kjerschow*, *Rettsavgjørelser* m. v., Oslo 1927, s. 427).

¹⁵⁾ De fleste søknader kommer ikke til statsråd, men blir avslått av departementet. Det heter i slike tilfelle i avslaget at departementet ikke kan anbefale benådning og ikke har funnet grunn til å foredra saken for Kongen. Denne form brukes gjerne når avslag antas å være utvilsomt. Ved „departementsavslag“ vil domfelte kunne forlange saken inn for statsråd, og først når dets avgjørelse foreligger, kan straffen fullbyrdes mot domfeltes vilje. — Hvis det er grunn til å tro at formålet med en søknad er å trenere fullbyrdelsen — eller at domfelte ikke vil slå seg til ro med departementets avgjørelse — vil søknaden gjerne bli fremmet i statsråd, selv om saken ikke volder noen tvil.

VIII. Nå er det åpenbart at benådningsreglene ikke står i noen utpreget særstilling i kriminalretten. Reglene har en rekke funksjoner felles med andre regler om ettergivelse av straffansvar eller av idømt straff, så som reglene om påtaleunntatelse, betinget dom, straffbortfall overfor sikringsdømte og løslatelse på prøve. Det er i alle tilfelle tale om ettergivelse av straffansvar eller idømt straff uten at avgjørelsen av skyldspørsmålet derved endres.¹⁰⁾ Det ledende synspunkt bak de forskjellige former for ettergivelse er at straff ikke skal idømmes, eller idømt straff ikke skal fullbyrdes, når dette finnes å være uhensiktsmessig eller urettferdig.

Men likheten går utover dette. Hver enkelt av de nevnte ettergivelsesmåter har gjerne en særlig likhet med benådning, alt ettersom benådningen er hel eller delvis, betinget eller ubetinget. Således har den totale ubetingede benådning meget til felles med ubetinget påtaleunntatelse. I begge tilfelle er det tale om en fullstendig ettergivelse. Videre har betinget benådning visse likhetspunkter med betinget påtaleunntatelse og betinget dom. Under tiden har betinget benådning nærmest karakteren av en forsinket betinget dom, for så vidt som saken burde ha vært avgjort på denne måte fra først av.

Før lovrevisjonen av 1955 ble, som alt nevnt, ofte hele straffen gjort betinget ved benådning, i tilfelle hvor den burde ha vært gjort betinget fra først av, men hvor lovens regler utelukket dette. I dag er det særlig *en del* av straffen som blir gjort betinget ved benådning, i tilfelle hvor retten ville ha valgt denne løsning, dersom den hadde hatt rettslig adgang til det. Som kjent gir ikke loven hjemmel for å idømme delvis betinget straff for én og samme handling. Denne begrensning føles særlig som en ulempe i de tilfelle lovens minstestraft antas å bli for høy. For å kunne nå frem til en konkret rimelig reaksjon i slike tilfelle, pleier Høyesterett å idømme ubetinget straff samtidig som retten anbefaler at en del av straffen blir ettergitt ved benådning, se f. eks. Rt. 1957 s. 118, 1073 og 1158. Slike henstillinger blir visstnok alltid etterkommet av benådningsmyndigheten.

Det har lenge vært antatt at benådningsmyndigheten har adgang til å sette vilkår for benådningen på samme måte som retten har ved betinget dom. Benådningsmyndigheten må således kunne søke gjennomført en kriminalbehandling i frihet ved pålegg om tilsyn, alkoholbehandling el. lign.

En slik behandling i frihet kan også gjennomføres overfor sikringsdømte i forbindelse med benådning for den idømte fengselsstraff. Men overfor denne gruppe vil benådningsformen vanligvis ikke bli brukt, idet straffen vil bli ettergitt i medhold av

¹⁰⁾ Annerledes ved gjenopptagelse, som for øvrig også har et visst slektskap med benådning, jfr. *Nelson* i SvJT 1955 s. 553 f. og *Kjellin* l. c. s. 166.

strl. § 39 nr. 5, og domfelte deretter undergitt sikringsforholdsregler i frihet. I virkeligheten står man her overfor en benådning under et annet navn. I de tilfelle en sikringsdømt søker om benådning, vil i alminnelighet søknaden bli behandlet som om den gjaldt straffbortfall etter § 39 nr. 5.

Også slektskapet mellom delvis benådning for fengselsstraff og løslatelse på prøve, er påtagelig. Særlig gjelder dette for såkalt annengangs prøve, hvor det finner sted en nøye vurdering av spørsmålet om det skal skje en delvis ettergivelse, mens første gangs prøveløslatelse er nokså kurant.

Overfor enkelte grupper langtidsfanger har benådning helt eller delvis erstattet prøveløslatelse, således overfor livstidsfanger, som etter fengselslovens § 23 først kan løslates på prøve etter 20 år. Den gjennomsnittlige soningstid for livstidsfanger i dette århundre har imidlertid vært vel 11 år, og løslatelse etter § 23 har ikke forekommet. (Etter den nye fengselslov, som trer ikraft 1. april 1959, kan løslatelse på prøve av livstidsfanger skje etter 12 år.)

Nå kan det innvendes at de likheter som her er påvist mellom benådning og andre former for straffettergivelse er av en mer ytre karakter, og at det i virkeligheten eksisterer en dypergående forskjell. Flere har ment at det var en slik forskjell, bl. a. Bernhard Getz, som under den kriminalpolitiske diskusjon i slutten av det forrige århundre hevdet at benådning lå utenfor „de almindelige strafferetlige Grundsætninger“.¹⁷⁾

Tidligere var nok dette en ganske treffende karakteristikk. Således var det omkring århundreskiftet ganske snevre grenser for å ettergi straff. Men når det gjaldt benådning sto myndighetene vesentlig friere. Etterhvert er imidlertid grensene for de øvrige straffettergivelsesgrunner blitt betydelig utvidet, sist ved revisjonen av reglene for påtaleunntatelse og betinget dom i 1955. Etter strpl. § 85 kan nå påtaleunntatelse gis når overveiende hensyn taler for det. Dette betyr i virkeligheten at påtalemyndigheten har en utstrakt frihet ved avgjørelsen. En slik frihet har også domstolene ved avgjørelsen av spørsmålet om en dom skal gjøres betinget, selv om det i lovreglene henvises til hva hensynet til almen- og individualprevensjonen tilsier (strl. § 52). Disse hensyn må for øvrig også få betydning ved utøvelsen av myndigheten til å unnlate påtale.

Også når det gjelder adgangen til å løslate på prøve, er det etterhvert i praksis skjedd en utvidelse m. h. t. de omstendigheter som det legges vekt på ved avgjørelsen.

Når det gjelder utøvelsen av benådningsmyndighet, er utviklingen gått i motsatt retning, for så vidt som det etterhvert er

¹⁷⁾ Forhandlinger ved Den norske Kriminalistforenings første Møde, Kra. 1893, s. 143, se også s. 162—163.

skjedd en innskrenkning i den skjønnsmessige myndighet. Det er alt pekt på at benådningsmyndigheten må opptre lojalt mot de øvrige statsmakter. Et tilsvarende lojalitetskrav gjelder for øvrig også for andre myndigheter som treffer bestemmelse om straffettergivelse. Ytterligere begrensninger i benådningsmyndigheten må antas å følge av alminnelige rettsgrunnsetninger. Således må det oppstilles et saklighetskrav på samme måte som for utøvelsen av annen offentlig myndighet. Det kan f. eks ikke benådes for å fremme personlige formål, og heller ikke kan benådningsmyndigheten brukes vilkårlig.¹⁸⁾ Det er derfor ikke forenlig med nåtidens rettstanke at benådning skal kunne skje som utslag av et lune, og det bør neppe heller benådes for å markere et jubileum, en gledelig nasjonal begivenhet el. lign.¹⁹⁾ Like lite som det av disse grunner bør kunne gis påtaleunntatelse eller betinget dom. Benådning bør bare skje når det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for det, og da ikke bare bør, men *skal* det benådes. Som tungtveiende grunner kan i første rekke anerkjennes de som har tilknytning til straffens formål. Det vil si at avgjørelsen av benådningsspørsmålet, likesom avgjørelsen av spørsmålet om det skal gis påtaleunntatelse, betinget dom eller prøveløslatelse, domineres av de preventive hensyn. Dessuten får betydning visse hensyn som ikke er av typisk preventiv art, så som proporsjonalitetshensynet, hensynet til likhet for loven, tidligere praksis, m. v., på samme måte som ved andre tilfelle av straffettergivelse.

Men helt den samme vekt får ikke de forskjellige hensyn ved de ulike avgjørelsesmåter. Det er visse forskjeller, dels som følge av at det er tale om avgjørelser på de forskjellige trinn av straffforfølgningen eller -fullbyrdelsen, og dels fordi reglene om saksbehandlingen er forskjellig. Således vil visstnok hensynet til den formelle likhet for loven og tidligere praksis veie noe tyngre for domstolene enn for de øvrige myndigheter, bl. a. fordi offentlighetsprinsippet gjelder i rettergang.²⁰⁾ Antagelig vil av samme grunn også de almenpreventive hensyn spille en større rolle for domstolene enn for de administrative myndigheter som kan ettergi straff.

¹⁸⁾ Jfr. *Poul Andersen* i NKÅ 1946—47 s. 137.

¹⁹⁾ Jfr. *Poul Andersen* l. c. s. 137 og *v. Eyben* l. c. s. 151. — Det kan tenkes tilfelle hvor benådning i forbindelse med et nasjonalt jubileum el. lign. må anses som saklig begrunnet, for så vidt som selve den ytre foranledning gjør at almenheten lettere aksepterer benådnin- gen i tilfelle hvor den ellers ville ha ført til uro.

²⁰⁾ Jfr. *Nelson*, *Brott och nåd*, Sth. 1953, s. 104 hvor det heter at prinsippet „om likhet inför lagen hindrar ofta domstolen att anpassa påföljdens art och storlek efter den inverkan dess verkställande har på andre än den brottslige själv“. Det fremheves at benådningsmyndigheten står friere, og det samme må gjelde for andre administrative myndigheter som har anledning til å ettergi straff.

Sammenfattende kan man si at benådningensinstituttet og de andre rettsinstitutter som gir anledning til ettergivelse av straff har nærmet seg hverandre sterkt i tidens løp, og det kan i dag neppe påvises betydningsfulle prinsipielle ulikheter mellom de forskjellige rettsinstitutter, når det gjelder de hensyn som får betydning ved spørsmålet om ettergivelse.²¹⁾

IX. På bakgrunn av denne vurdering av benådningensinstituttet kan hensiktsmessigheten av den nåværende måte å behandle og avgjøre benådningssaker på, trekkes i tvil. Siden avgjørelsen av benådningsspørsmålet i det vesentlige må skje etter de samme prinsipper som avgjørelsen av andre tilfelle av straffettergivelse, kan man spørre om hvorfor nettopp benådningssaker skal avgjøres av Kongen i statsråd. Det kan for det første innvendes at regjeringen ikke representerer noen kriminalrettslig sakkyndighet, som den avgjørende myndighet burde være i besiddelse av, og at det vil bero på et tilfelle om justisministeren gjør det. En annen innvending er at den nåværende avgjørelsesmåte ikke sikrer den ønskelige kontinuitet, idet det erfaringsmessig kan skje en viss omlegning av praksis ved skifte av justisministre.

Det kan videre innvendes mot den nåværende ordning at den omstendighet at myndigheten er tillagt et politisk og ikke et kriminalpolitisk sakkyndig organ fører til at avgjørelsene ikke alltid mottas med den tillit som er ønskelig.

Innvendinger kan også reises mot selve saksbehandlingen. Arbeidsmåten i departementet, hvor sakene går fra sekretær til byråsjef og videre oppover, er meget grundig, men det er likevel et spørsmål om den alltid best sikrer en allsidig belysning av de foreliggende spørsmål. Det kan hevdes at den kollegiale muntlige drøftelse har visse fordeler, og at man ville få en mer betryggende behandlingsmåte om avgjørelsene treffes av en sakkyndig nemnd etter innstilling fra Fengselsstyret, idet man da ville oppnå en gunstig kombinasjon av departemental og kollegial saksbehandling.²²⁾

²¹⁾ I *andre* henseender er det ganske viktige forskjeller mellom de forskjellige ettergivelsesmåter. Således må domfældte *søke* om benådning mens myndighetene *ex officio* avgjør om det skal gis påtaleunntagelse eller befinget dom. Forskjellen er imidlertid ikke så stor som den kan synes, for så vidt som det fra myndighetenes side undertiden utvises et visst initiativ når det gjelder å få domfælde til å søke om benådning, jfr. strpl. § 473 og Riksadv. rundskriv av 22. august 1890 (i *Kjerschow*, *Rettsavgjørelser* m. v., Oslo 1927, s. 424).

²²⁾ Både hos oss og i andre land er spørsmålet reist om ikke benådning bør besluttes av en sakkyndig nemnd eller domstol, jfr. *Skeie*, *Amnesti*, Bilag til Ot. med. nr. 5 (1929) s. 41, v. *Eyben* i NKA 1946—47 s. 175, *Svennegård* i *Juristnytt* 1954 s. 153 f., *Petrén* i *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1954 s. 398.

Ved oppregningen av de hensyn som taler for å overlate avgjørelsen av benådningssakene til en annen myndighet enn Kongen i statsråd, kan det også nevnes at det neppe er noen rasjonell utnyttelse av den høyeste administrative myndighets arbeidskraft å la den avgjøre individuelle tilfelle av straffettergivelse, som ofte gjelder mindre vesentlige forhold.²³⁾

Når de viktigste grunner for en reform er nevnt, er tiden inne til å se på motargumentene. Mot å overlate avgjørelsen til en nemnd kan det innvendes at justisministeren og regjeringen da ikke ville få den samme kontakt med rettspraksis og kriminalretten — en kontakt som alt nevnt vil kunne få positiv betydning for den kriminalrettslige reformvirksomhet. Men særlig tungt kan neppe denne innvending veie, fordi regjeringen må kunne holde seg à jour på annen måte enn ved behandlingen av benådningssakene, f. eks. ved at Straffelovrådet får som oppgave å henlede myndighetenes oppmerksomhet på aktuelle reformer.

Det kan også innvendes mot reformforslaget at benådningsspørsmålet i visse tilfelle (f. eks. i landssviksaker) er av en så typisk politisk karakter at det er rimelig at myndigheten tilligger det høyeste politiske organ, som er undergitt parlamentarisk kontroll.

Det kan videre innvendes mot forslaget at det forutsetter en forandring av grl. § 20, siden paragrafen må forståes slik at Kongen har en eksklusiv rett til å benåde. Det er alltid betenkelig å foreslå en grunnlovsendring, dels på grunn av den tungvinte fremgangsmåte ved reformen, og dels fordi grunnloven i dens nåværende form har en viss følelsesmessig egenverdi.

Det er vanskelig å vurdere betydningen av denne argumentasjon, som for øvrig på langt nær er uttømmende, og jeg skal avstå fra å trekke noen konklusjon.

Hvis det legges størst vekt på innvendingene mot reformforslaget, og det må man vel regne med i praksis,²⁴⁾ kan det være

²³⁾ Jfr. *Petrén* l. c. s. 398. For å redusere regjeringens arbeid med benådningssaker ble det i St.prp. nr. 140 (1948) foreslått at „i Statsraadet“ skulle utgå av grl. § 20. Ordningen ville i så fall ha blitt at bare viktige saker skulle foredras i statsråd, jfr. grl. § 28. Det ble forutsatt at ettergivelse av frihetsstraff på inntil 6 måneders fengsel og bøter på inntil 5000 kr. skulle overlates til departementet. — Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité tok enstemmig avstand fra forslaget, i hovedsaken med den begrunnelse at utøvelsen av benådning retten burde være underlagt Stortingets kontroll ved protokollkomitéens gjennomgåelse av benådningssakene, se Innst. S. nr. 162 (1951) s. 276 og Forhandl. i Stortinget, nr. 213 (1951) s. 1698. Se herimot daværende justisminister O. C. Gundersen l. c. s. 1697—98 som peker på at benådningssakene er blitt så mange at det ikke er mulig for statsrådets øvrige medlemmer å delta aktivt i behandlingen av sakene eller for protokollkomitéen å føre noen synderlig kontroll med sakenes behandling.

²⁴⁾ Jfr. note 23.

grunn til, som et alternativ til en besluttende nemnd, å overveie å opprette en *rådgivende* nemnd, som kan avgi innstilling til statsråd i benådningssaker etterat Fengselsstyret har forberedt saken. Det kan neppe reises vesentlige innvendinger mot opprettelsen av en slik rådgivende nemnd, som, så vidt jeg kan forstå, vil kunne bety en styrkelse av behandlingsmåten. Under landssvikoppgjøret var som kjent en slik nemnd i funksjon, og det synes å være enighet om at den fylte en meget viktig oppgave. Meget kunne for øvrig tale for å la nemnden få rådgivende, eller kanskje avgjørende myndighet, når det gjelder andre saker om straffettergivelse eller ombytning av reaksjonsmidler, som nå ligger under departementet. Flere av de grunner som er anført for å overføre benådningsmyndigheten til en sakkyndig nemnd, taler også for å overføre andre saker om straffettergivelse til en slik nemnd,²⁵⁾ og de samme sterke innvendinger gjør seg neppe gjeldende i dette tilfelle. En videre drøftelse av dette spørsmål faller imidlertid utenfor rammen av denne avhandling.

Anders Bratholm.

²⁵⁾ Straffelovkomitéen av 1922 foreslår i sin Innstilling I (Oslo 1925) at spørsmålet om straffettergivelse etter strl. § 39 nr. 5 og visse lignende beføyelser blir lagt til en egen domstol („fengselsrett“), organisert „således at den nyter stor tillit“ (s. 139). — I enkelte andre land, bl. a. i Danmark og Sverige, er der opprettet nemnder som har en ganske vidtgående myndighet når det gjelder løslatelse m. v. av visse grupper fanger.